

Научная статья

УДК 364.4

EDN [NRMXBY](#)

DOI 10.17150/2411-6262.2022.13(4).15

Седых О.Г.<sup>✉</sup>, Тарабан О.В.*Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация*Автор, ответственный за переписку: Седых О.Г., [sedyholga@yandex.ru](mailto:sedyholga@yandex.ru)

## ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

**АННОТАЦИЯ.** Исследования в области повышения качества и эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации еще не сложились в единую теорию, однако, интерес к этой теме продолжает расти. Представлен опыт зарубежных стран по оказанию государственных и муниципальных услуг населению, а также методики оценки их качества. Зарубежный опыт развития сети учреждений — супермаркетов государственных услуг, предоставляющих услуги населению, очень интересен и схож с отечественным. Такая ситуация не является необычной для нашей страны, поскольку многофункциональные центры в России создавались по примеру зарубежных организаций с учетом уже совершенных ими ошибок и применительно к нашей культуре. Рассмотрены нормативно-правовые основы, регламентирующие организацию предоставления государственных и муниципальных услуг; проанализированы стандарты качества услуг. Понятие государственных и муниципальных услуг содержится в различных официальных источниках — кодексах, федеральных законах, стандартах. Государственные услуги были рассмотрены как деятельность органов исполнительной власти, внебюджетных фондов и органов местного самоуправления в пределах реализации своих функций и возложенных полномочий. К оценке качества и эффективности государственных услуг в настоящее время существует несколько подходов: маркетинговый (приравнивающий деятельность государственных органов в части оказания услуг к деятельности частного сектора экономики), функциональный (оценивающий деятельность с позиций качественного выполнения функций каждого участника) и процессный (где оказание услуги рассматривается как непрерывный процесс, который можно постоянно совершенствовать). Показана значимость применяемых методов оценки качества и эффективности государственных учреждений, которые помогают совершенствовать их работу.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Государственные услуги, муниципальные услуги, эффективность, качество услуг, система оценки качества, критерий, многофункциональный центр, государственное управление.

**ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ.** Дата поступления 26 сентября 2022 г.; дата принятия к печати 18 ноября 2022 г.; дата онлайн-размещения 22 декабря 2022 г.

Original article

O.G. Sedykh<sup>✉</sup>, O.V. Taraban*Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation*Corresponding author: O.G. Sedykh, [sedyholga@yandex.ru](mailto:sedyholga@yandex.ru)

## APPROACHES TO ASSESSING QUALITY OF PUBLIC SERVICES: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

**ABSTRACT.** Despite growing interest in this field of study, research on improving quality and efficiency of providing public and municipal services in the Russian Federation has not yet been established into a single theory. The paper reveals experience

© Седых О.Г., Тарабан О.В., 2022

**Baikal Research Journal**

электронный научный журнал Байкальского государственного университета

of foreign countries in providing state and municipal services to the population, as well as methods for assessing their quality. Foreign experience in developing a network of institutions — so-called supermarkets of public services — is very interesting and similar to the domestic practice. This is not new for our country, since multifunctional centers in Russia were created based on foreign organizations, but having eliminated the mistakes they had made and in accordance with the Russian culture. The author looked into the legal framework concerning the organizations in question and analyzed service quality standards. The concept of state and municipal services is defined in various official sources such as codes, federal laws, and standards. Public services are defined as activities of executive authorities, extra-budgetary funds and local governments within the limits of their functions and assigned powers. There are currently several approaches to assessing quality and effectiveness of public services: marketing (equating functions of state agencies in terms of providing services with those of the private sector of the economy), functional (assessing performance of all the functions of each participant), and process-like (where providing services is considered as a continuous process that can be constantly improved). The applied methods of assessing quality and effectiveness of public institutions are substantiated as relevant and leading to further improvement of these institutions.

**KEYWORDS.** Public services, municipal services, efficiency, service quality, quality assessment system, criterion, Multifunctional Center, public administration.

**ARTICLE INFO.** Received September 26, 2022; accepted November 11, 2022; available online December 22, 2022.

Организацию и оказание государственных услуг можно анализировать с позиции различных моделей государственного управления. Долгое время господствовала административно-бюрократическая модель, где государство с его органами власти действовало на основании методов административного принуждения, властно-директивного управления и социального регулирования общественных отношений. На данный момент в европейских странах осуществлен переход к маркетинговой модели управления, опирающейся на логику рыночных отношений. Это подразумевает, что государство выступает в роли заказчика и контролера, бизнес становится сервисом для оказания услуг (поставщиком), а население и гражданское общество — является клиентом, получающим услугу [1, с. 60].

В России попытка перехода к такой модели управления была опробована в рамках политики аутсорсинга; управления, ориентированного на результат, и идеи «электронного правительства», но данные реформирования пока не принесли ожидаемого результата. Электронное правительство предполагало переход к информационно-технологическим формам и методам государственного управления, но в нашей стране оно реализовалось в рамках Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup> в виде предоставления государственных услуг в виде справок и документов.

Начиная с 60-х гг. XX в. проявился устойчивый научный и практический интерес к проблеме эффективности и качества услуг, толкование которых до сих пор не имеет однозначного содержания. Вместе с тем эти понятия прочно вошли в обиход и повсеместно применяются. Вопрос оценки эффективности того или иного социально-экономического проекта остается одним из актуальных вопросов государственного управления.

Поскольку в законе № 210-ФЗ понятия «качества» и «эффективности» в отношении государственных услуг не рассматриваются, обратимся к системам стандартизации. Международный стандарт ISO 8402-94 «Управление качеством и обе-

<sup>1</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : Федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

спечение качества. Словарь»<sup>2</sup> содержит определение: «качество есть совокупность характеристик объекта, относящиеся к его способности удовлетворить установленные и предполагаемые потребности».

Стандарт ГОСТ ISO 9000-2011 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» определяет качество (quality) как «степень соответствия совокупности присущих характеристик требованиям (requirement)», где требование — «это потребность или ожидание, которое установлено, обычно предполагается или является обязательным»<sup>3</sup>.

Российский стандарт ГОСТ Р 50646-2012 «Услуги населению. Термины и определения» качество услуги определяет как «общую совокупность технических, технологических и эксплуатационных характеристик, посредством которых услуга будет отвечать нуждам потребителя»<sup>4</sup>.

Другие трактовки определяют качество, например, как абсолютную оценку; свойство продукции; способность услуги выполнять свои функции; соответствие стоимости; соответствие стандартам; удовлетворение определенных ожиданий и запросов потребителей в отношении той или иной услуги; обобщенный эффект услуги, который определяет, в какой степени потребитель удовлетворен ею [2].

Понятие «качество» каждым исследователем толкуется по-разному в зависимости от цели исследования, области применения, объекта оценки.

Наряду с понятием качества в отечественной нормативной деятельности используется понятие «доступность», однако и оно толкуется учеными неоднозначно. С.Н. Костина считает, что доступность государственных услуг не может рассматриваться отдельно от их качества, поскольку в сложившейся теоретической базе доступность выступает как показатель качества наравне с компетентностью, надежностью, гибкостью, осозанностью. В данном случае доступность можно описать как «наличие условий для оказания требуемых потребителем услуг в удобное для него время, в удобном месте и по приемлемой цене». По мнению А.Р. Исакова обращение гражданина за государственной или муниципальной услугой — пример реализации гарантированных конституционных прав и свобод. Следовательно, доступность таких услуг позволяет оценить степень их демократичности и независимости их предоставления от расы, пола, возраста, вероисповедания или национальности [3].

Возвращаясь к вопросу определения содержания такого понятия как качество и опираясь на приведенные выше определения, а также публикации последних десятилетий, можно сделать вывод о социально-психологическом характере качества. Большинство ученых, в той или иной мере, склоняется к тому, что в основе качества лежат восприятие, удовлетворенность потребителей, их ожидания и потребности. Последние представляют собой индивидуальную или групповую нужду, требующую удовлетворения, и традиционно связываются с понятием экономического блага (в экономической теории). Предложены различные классификации потребностей, среди которых выделяют материальные и нематериальные, общественные и личные, первичные и вторичные и т.д. Вышеупомянутый стандарт описывает потребности как «установленную потребителем, организацией или другими заинтересованными сторонами и обязательную для выполнения часть требований к услуге»<sup>5</sup>. Исходя из этого приходим к выводу, что качество объекта (в том числе услуги) определяют его потребительские свойства.

<sup>2</sup> URL: <https://gosthelp.ru/text/ISO840294Upravleniekaches.html>.

<sup>3</sup> ГОСТ ISO 9000-2011. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. URL: <http://docs.cntd.ru/document/gost-iso-9000-2011>.

<sup>4</sup> ГОСТ Р 50646-2012. Услуги населению. Термины и определения». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200102288>.

<sup>5</sup> ГОСТ ISO 9000-2011. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. URL: <http://docs.cntd.ru/document/gost-iso-9000-2011>.

К наиболее значимым исследованиям различных аспектов публичного управления следует отнести научные работы отечественных ученых: О.Г. Александрова, В.М. Большаковой, Я.Я. Кайль, Н.В. Мироненко, С.И. Неделько, Б.П. Носко, В.В. Огневой, С.Н. Костиной, И.Н. Исуповой, Л.И. Ворониной, А.С. Большакова, И.Г. Гладской, Е. И. Добролюбовой, С.А. Кирсанова, А.Н. Покида, В.Н. Южакова и других. В публикациях российских ученых понятие потребности используется в трех значениях: во-первых, потребности как нужда в каком-либо благе, которое может быть результатом услуги [4, с. 370; 5]; во-вторых, потребности, возникающие в процессе получения услуги; в-третьих, потребности в получении услуг как производные от определения форм, объемов, сроков и т.д., необходимых для удовлетворения нужд населения в определенной услуге [6; 7, с. 118].

Основываясь на стандарте ISO, потребности получателей государственных и муниципальных услуг рассматриваются с позиции первых двух вариантов толкования. В первом случае смысл состоит в определении потребностей различных категорий населения в конкретных государственных и муниципальных услугах. Во втором варианте выделяют следующие виды потребностей получателей государственных и муниципальных услуг по поводу их качества и комфортности:

- функциональные (месторасположение и характеристики помещения для оказания услуги, время и ожидание, профессионализм и отношение персонала, способ оказания услуг);
- информационные (надежность и безопасность, наличие обратной связи с получателем услуг; полнота, доходчивость, воспринимаемость информации);
- эмоциональные (удовлетворенность клиента, точность и аккуратность).

Следующее понятие, используемое для определения качества — ожидания потребителей. В психологии под ожиданием понимается способность субъекта предвосхищать будущие события. Оксфордский словарь трактует ожидания как предвосхищаемый результат вероятностной ситуации. Ожидания потребителей формируются под влиянием информации, полученной по массовым и личным каналам, и имеющегося у них опыта.

В теории качества также часто употребляется понятие удовлетворенность потребителей. Стандартом ISO этот термин определяется как «восприятие потребителями степени выполнения их требований». В других случаях под удовлетворенностью потребителя обычно понимается соответствие предварительных ожиданий реальному качеству (продукта, услуги).

При оценке качества предоставления государственных и муниципальных услуг понятие удовлетворенности на сегодняшний день играет ключевую роль. Именно на нем строятся все современные теории оценки качества. В то же время, «качество услуг, оказываемых населению, относится к числу показателей оценки эффективности деятельности региональных правительств и иных органов исполнительной власти» [8, с. 95].

А.В. Тен отмечает, что понятия удовлетворенности и качества услуг иногда используются как синонимы, но в других случаях авторы указывают на подчиненную роль удовлетворенности в сравнении с качеством услуг и наоборот [9, с. 109].

В любом случае удовлетворенность потребителей и этапами предоставления услуги, и результатом, основывается на субъективности ожиданий и не всегда является достижимой. Качество предоставления государственных услуг и уровень удовлетворенности получателя находятся в прямой зависимости: с ростом качества должна увеличиваться удовлетворенность. Эта взаимосвязь подтверждается не всегда, случается, что удовлетворенность зависит от того, оправдались или нет ожидания получателя услуг.

Повышение качества в сфере оказания государственных услуг не может происходить без использования понятий «результативность» и «эффективность», которые учеными и практиками также толкуются неоднозначно. Это затрудняет определение критериев и показателей оценки деятельности поставщиков государственных и муниципальных услуг. Обращаясь к стандарту ISO серии 9000 как к исходному источнику теоретического обоснования понятий, находим описание их сущности:

- результативность — степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов;
- эффективность — соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами.

Эффективность — «относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечивавшим его получение» [8, с. 96].

Результативность услуги может включать следующие параметры: степень решения материальных и (или) финансовых проблем клиента, оцениваемая в ходе контроля результатов выполнения услуги; степень улучшения эмоционального, физического состояния клиента, решения его правовых, бытовых и других проблем в результате взаимодействия с исполнителем услуги, оцениваемая косвенным методом, при участии клиента в оценке качества услуги [10, с. 50].

Начиная с 90-х гг. прошлого века отечественные ученые считали экономическую эффективность «подчиненным элементом более широкого и более значимого понятия — эффективности социальной» [11, с. 38]. Государственное управление и деятельность государственных органов тоже можно оценить с позиции экономической эффективности, однако не всегда экономия ресурсов помогает достичь необходимых обществу результатов.

Качество, эффективность и результативность — все эти понятия по своей сути являются двухфакторными, сочетающими в себе соотношения «свойство-требование», «результат-ресурсы» и «результат-цель» соответственно. По мнению Е.Н. Горчаковой и Ф.Е. Поклонского наиболее полное аксиологическое значение будет иметь трехфакторный показатель «результат : затраты : метод», так называемая квалитативность (т.е. соотношение достигнутого результата к затратам с учетом метода реализации) [12, с. 3]. Качество — есть степень соответствия полезных свойств услуги потребностям и предпочтениям потребителя, как мы уже разобрались — это понятие сложное и не до конца определенное. Поэтому его параметрами и выступают: результативность и эффективность, своевременность, доступность и полнота предоставления в соответствии со стандартами.

Подводя итоги рассмотрения разных понятий, попробуем определить их соотношение друг к другу относительно процесса деятельности многофункционального центра. Во-первых, повторим, что цель деятельности многофункциональных центров это удовлетворение запросов граждан. К.Б. Малков, консультант департамента консультационных услуг государственному сектору, считает приоритетным показателем оценки эффективности — степень удовлетворенности граждан, выраженную в процентах. А также им предложен примерный перечень показателей эффективности работы многофункционального центра, в который в первую очередь входит удовлетворенность граждан. Удовлетворенность услугами является субъективным конструктом, однако именно она играет большую роль при оценке эффективности деятельности государственных учреждений.

В свою очередь качество оказываемых учреждениями услуг оценивается на основании показателей эффективности и результативности. Таким образом, определяя взаимодействие и взаимовлияние рассмотренных понятий, мы можем от-



метить взаимосвязь эффективности деятельности государственных учреждений и качества предоставляемых ими услуг. Оценить качество невозможно без учета ключевых показателей эффективности и степени их достижения учреждением, оказывающим государственные услуги. Эти понятия сложны и многогранны, во многом оценка гражданами полученных услуг зависит от субъективных моментов, таких как ожидания, восприятие, удовлетворенность, даже настроение и общественная обстановка на момент получения результата услуги. Однако, разрабатываемые правительством и исполнительными органами власти стандарты предоставления услуг, а также методики оценки качества и эффективности государственных учреждений помогают развивать и совершенствовать их работу.

Система государственного управления любого государства оказывает прямое влияние на экономическое благосостояние страны, а от качества государственных услуг зависит качество жизни населения. Поэтому общество предъявляет высокие требования к прозрачности, эффективности и качеству государственных услуг. С конца 1990-х гг. в разных странах мира начали осуществляться реформы и нововведения, затрагивающие системы государственного управления и оказания публичных (государственных) услуг.

Зарубежный опыт отношений государства с гражданами и юридическими лицами по предоставлению и получению государственных услуг рассматривает их как отношения «услугодателя и услугополучателя» и использует в их организации новейшие технологии и механизмы. Организация Объединенных Наций раз в два года составляет рейтинг стран по развитию электронного правительства, в котором лидерами являются страны с наиболее высоким экономическим развитием. Возглавляет этот рейтинг Южная Корея, далее идут Австралия, Сингапур, Франция и Голландия. Россия в этом рейтинге занимает 27 место.

Помимо развития передовых информационных и коммуникационных технологий в зарубежных странах идет постоянное совершенствование стандартов оказания государственных и муниципальных услуг, а также использование принципа обратной связи с потребителем, что позволяет проследить и оценить качество оказываемых услуг.

Великобритании в 1998 г. была создана система соглашений о государственных услугах, которые заключаются между министрами и казначейством. В каждом соглашении определены политические результаты и цели, которых стремится достичь ведомство, а также критерии оценки его работы. В 1991 г. в Великобритании была принята Хартия граждан. Она программу сроком на 10 лет. Спустя 5 лет было опубликовано около 10 000 хартий локального уровня. Глядя на опыт Великобритании, другими зарубежными странами были приняты аналогичные программы и документы (Италия, Франция, Бельгия, Норвегия, Швеция). Кроме установления стандартов качества за рубежом создавались отдельные структуры, регулирующие вопросы качества государственных услуг. Например, в США создана Межведомственная комиссия по пересмотру деятельности государственных учреждений, в Польше — Правительственный уполномоченный по реформе государственной системы, в Малайзии — Отдел административной модернизации и управленческого планирования.

В зарубежных странах создана разветвленная инфраструктура оказания государственных услуг. В нее входят различные центры доступа, телефонные и консультационные центры, а также офисы, предоставляющие государственные услуги по принципу «одного окна», которые и явились прообразом центров «Мои документы» в нашей стране.

Телефонизированные центры Канады предоставляют необходимую информацию населению о месте и времени получения определенных услуг, а «Цен-

тры доступа» консультируют начинающих предпринимателей. Интересен опыт Австралии, где в соответствии законодательством было создано государственное учреждение «Centrelink», работающее по принципу «одного окна». Оно предоставляет государственные услуги 25 федеральных министерств и агентств посредством сети Интернет, call-центров и обычных офисов. Информация на сайте этого учреждения представлена на 56 языках. Ежегодно «Centrelink» обслуживает более полумиллиона инвалидов, около 1 млн безработных, 2 млн пенсионеров и около полутора миллионов семей. Финансирование учреждения происходит путем заключения контрактов на оказание государственных услуг, что соответственно предполагает наличие как внутреннего, так и внешнего контроля. Также в Австралии действует проект «Canberra-Connect», посредством которого населению предоставляются услуги всех государственных учреждений. Данный сайт аналогичен нашему ресурсу «Портал Госуслуги». В режиме онлайн с помощью этого сайта можно зарегистрировать автомобиль, оплатить коммунальные услуги, найти работу, записаться к врачу [12].

В рамках обратной связи в США проводится мониторинг оценки качества предоставляемых услуг; изучается общественное мнение потребителей; проводятся регулярные опросы государственных служащих.

Рассмотрим подробнее работу турецких исследователей, опиравшихся на международный опыт оценки качества услуг государственного сектора. К.Э. Йилдирим, А. Йилдирим, С. Озджан отмечают, что концепция качества стала важной для клиентов с начала 1990-х гг., причем ожидания в отношении качества обслуживания включают эмоциональные и субъективные характеристики. Предприятия и компании, предоставляющие услуги, постоянно проводят проверки их качества, то же относится и к государственным учреждениям, «государственный сектор должен держать концепцию качества под постоянным контролем и вносить улучшения так же, как частный сектор, чтобы максимизировать выгоду, которая может быть предоставлена гражданину» [13, с. 890]. Проведенное авторами исследование было направлено на оценку восприятия государственной службы по шкале SERVQUAL, распространенной повсеместно в зарубежных странах. А. Йилдирим считает: «...государственные услуги считались благосклонностью, а не обязанностью правительства в годы монополизации государственных служб, однако сегодня видно, что это понимание изменилось, ожидания в отношении общественных услуг возросли, и граждане проводят оценку качества, сравнивая эти услуги с услугами, предоставляемыми частным сектором. Главы правительств не остаются безразличными к этой ситуации и придают большее значение качеству услуг в государственных службах» [там же, с. 892].

Первые проводимые исследования оценки качества государственных услуг оценивали либо потребности, либо стратегии, но после разработки шкалы SERVQUAL новым основанием стали ожидания клиентов. Шкала SERVQUAL является наиболее используемой и эффективной, которой признана. Одним из наиболее важных преимуществ этой шкалы является определение и сравнение уровней ожидания и восприятия тех, кто пользуется услугами.

Шкала качества обслуживания, впервые разработанная группой ученых в составе А. Parasuraman, V. Zeithaml and L. L. Berry в 1985 г., включает в себя 10 факторов: достоверность, отзывчивость, компетентность, доступ, вежливость, общение, доверие, безопасность, понимание клиента и ощущаемое качество; и состояла в общей сложности из 97 вопросов. После исследований достоверности в 1988 г. они сократили количество вопросов до 22 и определили 5 числовых факторов, составляющих шкалу, среди которых: материальные ценности (внешний вид здания, помещений, оборудования, коммуникационные возможности);

достоверность (навыки и знания сотрудников, компетентность и вежливость, способность выразить доверие и уверенность); отзывчивость (готовность помочь и обеспечить оперативное решение проблемы); надежность (способность надежно оказывать услуги в соответствии со стандартами); сочувствие (забота и индивидуальный подход к каждому услугополучателю). Суть методики SERVQUAL заключается в сравнении восприятия с ожиданиями получателей услуг. Наиболее часто применяемый вариант опросника состоит из 22 пар элементов «ожидание-восприятие» и предназначен для индивидуального интервьюирования. Как правило, к вопросам добавляются вопросы на выяснение демографических характеристик опрашиваемого, что увеличивает их количество порой до 60, и соответственно, временные затраты на опрос.

Также стоит отметить, что в зарубежных странах с конца 90-х гг. XX в. повсеместно распространена практика использования программно-целевого подхода. Акцент перенесен с издержек и ресурсов на последствия и результаты. Такие страны как США, Великобритания, Австралия, Таиланд используют системы ключевых показателей эффективности деятельности государственных органов [14, с. 107].

Реализации административной реформы в России потребовала как серьезных финансовых затрат, так и разработки значительного нормативно-правового обеспечения. Как и за рубежом, деятельность по совершенствованию государственных и муниципальных услуг началась с создания нормативной базы. Была разработана «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» и «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы». Данные нормативные акты содержали основные задачи проводимых реформ: разработка стандартов и административных регламентов, создание сети многофункциональных центров в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», создание сервисов для предоставления услуг в электронной форме.

В 2010 г. был достигнут ряд целевых результатов: разработано 447 административных регламентов по оказанию федеральных услуг, более 6 000 региональных административных регламентов, начали работу 166 многофункциональных центров. Также в этот период была создана основная инфраструктура оказания услуг в электронной форме: ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг и функций» (далее по тексту — портал Госуслуг) заработал в 2009 г., разработан программный комплекс оказания услуг, разработан «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг», система удостоверяющих центров единого пространства электронного правительства, обеспечено наполнение официальных сайтов органов государственной власти сведениями о порядке предоставления услуг. К началу 2017 г. число пользователей, зарегистрированных на портале Госуслуг, достигло 25,5 млн чел.

Концепция снижения административных барьеров была разработана с целью повышения качества и доступности услуг для населения. Она включала в себя такие направления: мониторинг качества и доступности; оптимизация процессов предоставления и оптимизация функций органов, оказывающих государственные услуги (через развитие межведомственного взаимодействия и использование базовых информационных ресурсов). С 1 октября 2011 г. все федеральные ведомства перешли на электронное взаимодействие, и при оказании более 386 услуг государственным служащим было запрещено требовать документы, которые уже есть в распоряжении других федеральных органов<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Административная реформа : офиц. портал / Минэкономразвития России. Москва, 2010. URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/menu/default/view/21>.



К числу других важных документов можно отнести федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», которая предусматривала расширение возможности доступа к информации о деятельности органов власти, повышение оперативности, снижение нагрузки на граждан и юридических лиц за счет уменьшения количества документов, необходимых для оказания услуг, сокращение времени ожидания и количества вынужденных обращений в органы власти и учреждения. В 2011 г. началась реализация программы «Информационное общество 2011–2020», в которой заявлялось о необходимости полного перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде, развитии сервисов взаимодействия граждан с органами государственной власти при помощи электронной почты на базе портала Госуслуг, а также создания инфраструктуры для осуществления электронных платежей. К сожалению, запланированных результатов достичь не удалось, промежуточные итоги показали, что доля граждан, использующих электронную форму получения государственных услуг не достигла целевого показателя в 50 %, а количество федеральных и региональных государственных услуг, получение которых возможно в электронном виде не доходит до 100 %.

Значительным достижением в итоге реализации всех этих программ стало создание и ввод в эксплуатацию портала Госуслуг и Сводного реестра государственных услуг, а также постоянное совершенствование работы этих структур. Также среди значимых результатов можно отметить запуск федеральной государственной системы досудебного обжалования бездействия государственных служащих, а также организацию сети из 4 355 центров обслуживания в 83 субъектах, производящих подтверждение личности пользователей портала Госуслуг.

Одним из ключевых направлений повышения качества предоставления государственных услуг является организация обратной связи с гражданами, получающими государственные услуги. Для решения этой задачи в 2012 г. во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 г. № 1284 Министерством экономического развития разработана и введена в эксплуатацию информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг (далее по тексту — ИАС МКГУ). ИАС МКГУ аккумулирует оценки и мнения граждан о качестве полученных услуг, на основании которых происходит расчет показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов власти, внебюджетных фондов и МФЦ. Для расширения доступа населения к сервису ИАС МКГУ в 2012 г. по заказу Министерства экономического развития Российской Федерации создан виртуальный проект — сайт «Ваш контроль».

В соответствии с распоряжением Правительства от 25.05.2017 г. № 1027-р было определено 15 приоритетных федеральных услуг и 20 региональных услуг, которые должны быть в первую очередь переведены в электронный вид<sup>7</sup>.

Отдельные регионы и многофункциональные центры также разрабатывают собственные методики совершенствования деятельности в пользу заявителей. Например, с 2019 г. в многофункциональных центрах Иркутской области реализуется концепция «Бережливый МФЦ» (бережливое производство), суть которой состоит в устранении различного рода потерь и непроизводительных затрат в процессе функционирования организации (потерь, не создающих ценность операций). К таким потерям относят перепроизводство (распечатка документов заранее, ненужная проверка документов); ожидание (неисправность техники, ожидание согласования или подписания документа, ожидание информации); лишние перемещения (неудобство планировки, плохо организованные рабочие места); излишняя или неправильная обработка избыток запасов (нагромождение рабочих столов); отсутствие системы обучения персонала и

<sup>7</sup> Административная реформа : офиц. портал. URL: <https://ar.gov.ru/ru-RU/menu/default/view/21>.

др. Исходя из названных потерь, каждый руководитель определяет слабые места своего отдела и предпринимает действия по оптимизации процессов, их детализации и стандартизации, передаче профессиональных знаний между сотрудниками [15, с. 29].

Инструментом бережливого производства является внедрение принципов эффективной организации рабочего пространства специалистов. «Система 5С», ставшая основой организации рабочей зоны, позволяет создать универсальное рабочее место, подходящее любому специалисту. Название методики складывается из последовательных шагов:

1. Сортировка (разделение предметов на необходимые и ненужные, удаление лишних предметов, хранение предметов в специально предназначенных местах).
2. Соблюдение порядка (расположение необходимых предметов по определенным местам, легко доступным специалисту; их маркировка).
3. Содержание в чистоте (разграничение и обозначение рабочих зон, регулярная и тщательная уборка).
4. Стандартизация (закрепление эффективных решений, найденных в ходе реализации первых шагов для наглядности и запоминания, стандартизация приемов работы, обслуживания оборудования).
5. Совершенствование (дисциплина и совершенствование деятельности, выявление улучшений в оборудовании)<sup>8</sup>.

В процессе деятельности происходит постоянное обновление и совершенствование программных комплексов, используемых в работе МФЦ и ведомств. В 2020 г. отделы по обслуживанию заявителей г. Иркутска перешли на работу с новой электронной очередью, использование которой позволило усилить контроль специалистов и сократить некоторые временные показатели. Так, была сокращена звуковая дорожка, приглашающая клиента к специалисту, реализована возможность некоторым специалистам вызвать из очереди любой талон; возможность перенаправления талона к другому специалисту, возможность возврата пропущенного талона в очередь и многое другое.

На данный момент в Российской Федерации идет работа по совершенствованию системы межведомственного и межуровневого информационного взаимодействия, формируются инструменты управления качеством предоставления услуг, совершенствуются административные регламенты и стандарты, а также методическое обеспечение процесса оказания государственных услуг. Можно сказать, что в Российской Федерации реализация административной реформы проходила по более эффективному сценарию, поскольку был учтен зарубежный опыт.

Для совершенствования качества государственных и муниципальных услуг важно теоретическое обоснование и актуализация системы оценки качества и ее элементов: объектов, критериев и показателей и методов оценки. Интерес представляет анализ показателей количественного и качественного характера: своевременность и оперативность, доступность и процесс обжалования, культура обслуживания и показатели процесса обслуживания. Работа по совершенствованию оказания государственных и муниципальных услуг ведется в каждом субъекте страны, однако длительный путь совершенствования данной системы еще не завершен.

<sup>8</sup> Мои документы : офиц. сайт / ГАУ «МФЦ ИО». [Липецк], 2015. URL: <https://umfc48.ru/node/3013>.

### Список использованной литературы

1. Александров О.Г. Современное государственное управление в России: развитие маркетинговой модели или возврат к административно-бюрократической системе? / О.Г. Александров. — EDN [YDQZFL](#) // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий : материалы II Междунар. науч.-практ. конф., Екатеринбург, 18–20 апр. 2016 г. — Екатеринбург, 2016. — Т. 1. — С. 60–66.

2. Салимова Т.А. Управление качеством : учебник / Т.А. Салимова. — Москва : Омега-Л, 2007. — 414 с.
3. Исаков А.Р. Обеспечение качества государственных услуг: административно-правовой аспект : дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А.Р. Исаков. — Саратов, 2014. — 208 с.
4. Носырева И.Г. Оценка качества государственных услуг в области занятости населения в условиях карантинных ограничений / И.Г. Носырева, Н.А. Белобородова. — DOI 10.17150/2500-2759.2022.32(2).366-375. — EDN [BFNKUB](#) // Известия Байкальского государственного университета. — 2022. — Т. 32, № 2. — С. 366–375.
5. Полякова Н.В. Критерии качества юридических услуг, предоставляемых гражданам / Н.В. Полякова, В.В. Поляков, Ю.О. Баранова. — DOI 10.17150/2500-2759.2017.27(4).468-477. — EDN [ZUFGKN](#) // Известия Байкальского государственного университета. — 2017. — Т. 27, № 4. — С. 468–477.
6. Сорокина Т.В. К вопросу об управлении стоимостью государственных и муниципальных услуг / Т.В. Сорокина. — EDN [ONCRKX](#) // Известия Байкальского государственного университета. — 2011. — № 6 (80). — С. 67–71.
7. Соколова Л.Г. Эффективность государственного и муниципального управления / Л.Г. Соколова. — EDN [ONCRPD](#) // Известия Байкальского государственного университета. — 2011. — № 6 (80). — С. 117–120.
8. Зарецкая Д.С. Эффективность деятельности правительств субъектов Российской Федерации: понятие, критерии, пути повышения / Д.С. Зарецкая. — DOI 10.17150/2500-2759.2017.27(1).94-103. — EDN [XXHSIP](#) // Известия Байкальского государственного университета. — 2017. — № 1. — С. 94–103.
9. Тен А.В. Лояльность потребителей как ключевой элемент устойчивости функционирования коммерческой организации / А.В. Тен. — EDN [MBDHAV](#) // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2010. — № 3 (83). — С. 106–110.
10. Климова С.Г. Смыслы и практики разгосударствления социальных услуг / С.Г. Климова. — EDN [YGAMRP](#) // Социологические исследования. — 2017. — № 2 (394). — С. 48–56.
11. Исупова И.Н. К вопросу об оценке эффективности государственного управления / И.Н. Исупова. — EDN [PACQDN](#) // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). — 2010. — № 2. — С. 37–39.
12. Огнева В.В. Зарубежная практика оказания государственных услуг: принципы и приоритеты служащих / В.В. Огнева. — EDN [OKMSGJ](#) // Среднерусский вестник общественных наук. — 2010. — № 4. — С. 141–143.
13. Yildirim K.E. Integrated Usage of the SERVQUAL and Quality Function Deployment Techniques in the Assessment of Public Service Quality: The Case of Ardahan Municipality / K.E. Yildirim, A. Yildirim, S. Ozcan // Business and Economics Research Journal. — 2019. — Vol. 10, no. 4. — P. 885–901.
14. Ветитнев А.М. Система оценки эффективности государственных гражданских служащих: анализ российской и зарубежной практики / А.М. Ветитнев, П.В. Волощук. — EDN [XHLITE](#) // Вестник Поволжского института управления. — 2016. — № 6 (57). — С. 103–110.
15. Савицкая И.М. Реализация концепции «бережливое производство» в сфере оказания государственных и муниципальных услуг / И.М. Савицкая, С.В. Горбанев, И.В. Андреева. — EDN [XUODVR](#) // Новые технологии. — 2018. — № 2. — С. 27–36.

### References

1. Alexandrov O.G. Modern public Management in Russia: Development of Marketing Models or Return to the Administrative-bureaucratic System? In *Strategies of Developing Social Communities, Institutions and Areas. Materials of the VII International Scientific and Practical Conference, Ekaterinburg, April 18-20 2016*. Ekaterinburg, 2016. Vol. 1, pp. 60–66. (In Russian). EDN: [YDQZFL](#).
2. Salimova T.A. *Quality Management*. Moscow, Omega-L Publ., 2007. 414 p.
3. Isakov A.R. *Enforcing Quality of State Services: Administrative and Legal Aspect*. Cand. Diss. Saratov, 2014. 208 p.
4. Nosyreva I. G., Beloborodov N.A. Assessment of the Quality of Public Services in the Field of Employment in the Context of Quarantine Restrictions. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*. — 2022, vol. 32, no. 2, pp. 366–375. (In Russian). EDN: [BFNKUB](#). DOI: 10.17150/2500-2759.2022.32(2).366-375.

5. Polyakova N. V., Polyakov V.V., Baranova Yu.O. Criteria for the Quality of Legal Services Provided to Citizens. *Izvestiya Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2017, vol. 27, no. 4, pp. 468–477. (In Russian). EDN: [ZUFGKN](#). DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(4).468-477.
6. Sorokina T.V. About Cost Management of State and Municipal Services. *Izvestiya Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2011, no. 6, pp. 67–71. (In Russian). EDN: [ONCRKX](#).
7. Sokolova L.G. Efficiency of State and Municipal Management. *Izvestiya Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2011, no. 6, pp. 117–120. (In Russian). EDN: [ONCRPD](#).
8. Zaretskaya D.S. Effectiveness of Activity of Russian Federal Subject Governments: Notion, Criteria and Ways to Improve It. *Izvestiya Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*, 2017, no. 1, pp. 94–103. (In Russian). EDN: [XXHSIP](#). DOI: 10.17150/2500-2759.2017.27(1).94-103.
9. Ten A.V. Loyalty as a Key Element of the Sustainability of Commercial Organizations. *Vestnik Tambovskogo Universiteta. Seriya: Gumanitarnye Nauki = Tambov State University Bulletin. Series: Humanities*, 2010, no. 3, pp. 106–110. (In Russian). EDN: [MBDHAV](#).
10. Klimova S.G. Meanings and Practices of Degovernmentalization of Social Services. *Sotsiologicheskie issledovaniya = Sociological Studies*, 2017, no. 2, pp. 48–56. (In Russian). EDN: [YGAMRP](#).
11. Isupova I.N. On the Issue of Assessing Efficiency of State Management. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie) = MIR (Modernization. Innovation. Research)*, 2010, no. 2, pp. 37–39. (In Russian). EDN: [PACQDN](#).
12. Ogneva V.V. Foreign Practice of Providing State Services: Principles and Priorities of Officials. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk = Central Russian Journal of Social Sciences*, 2010, no. 4, pp. 141–143. (In Russian). EDN: [OKMSGJ](#).
13. Yildirim K.E., Yildirim A., Ozcan S. Integrated Usage of the SERVQUAL and Quality Function Deployment Techniques in the Assessment of Public Service Quality: The Case of Ardahan Municipality. *Business and Economics Research Journal*, 2019, vol. 10, no. 4, pp. 885–901.
14. Vetitnev A. M., Voloshchuk P. V. The System of Performance Appraisal of Civil Servants: the Analysis of the Russian and Foreign Practice. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya = The bulletin of the Volga region institute of administration*, 2016, no. 6, pp. 103–110. (In Russian). EDN: [XHLITE](#).
15. Savitskaya I.M., Gorbanev S.V., Andreeva I.V. Implementation of the Concept of “Lean Production” in the Sphere of State and Municipal Services. *Novye tekhnologii = New Technologies*, 2018, no. 2, pp. 27–36. (In Russian). EDN: [XUODVR](#).

### Информация об авторах

*Седых Ольга Геннадьевна* — кандидат экономических наук, доцент, кафедра социологии и психологии, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, г. Иркутск, Российская Федерация, [sedyholga@yandex.ru](mailto:sedyholga@yandex.ru), SPIN-код: 6055-4637, AuthorID РИНЦ: 505366.

*Тарабан Ольга Вячеславовна* — кандидат экономических наук, доцент, кафедра социологии и психологии, Байкальский государственный университет, г. Иркутск, г. Иркутск, Российская Федерация, [taraban.o@mail.ru](mailto:taraban.o@mail.ru), SPIN-код: 8769-3024, AuthorID РИНЦ: 506904.

### Authors

*Olga G. Sedykh* — PhD in Economics, Associate Professor, Department of Sociology and Psychology, Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation, [sedyholga@yandex.ru](mailto:sedyholga@yandex.ru), SPIN-Code: 6055-4637, AuthorID RSCI: 505366.

*Olga V. Taraban* — PhD in Economics, Associate Professor, Department of Sociology and Psychology, Baikal State University, Irkutsk, Russian Federation, [taraban.o@mail.ru](mailto:taraban.o@mail.ru), SPIN-Code: 8769-3024, AuthorID RSCI: 506904.

### Вклад авторов

Все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

### Contribution of the Authors

The authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

### Для цитирования

Седых О.Г. Подходы к оценке качества государственных услуг: отечественный и зарубежный опыт / О.Г. Седых, О.В. Тарабан. — DOI 10.17150/2411-6262.2022.13(4).15. — EDN [NRMXBY](#) // Baikal Research Journal. — 2022. — Т. 13, № 4.

### For Citation

Sedykh O.G., Taraban O.V. Approaches to Assessing Quality of Public Services: Domestic and Foreign Experience. *Baikal Research Journal*, 2022, vol. 13, no. 4. (In Russian). EDN: [NRMXBY](#). DOI: 10.17150/2411-6262.2022.13(4).15.